SENADO SECRETARIA DIRECCION GENERAL DE COMISIONES	XLIIIa. LEGISLATURA QUINTO PERIODO
COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS	DISTRIBUIDO Nº 2719 DE 1994
MARZO DE 1994	COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

R U T A N A C I O N A L 24

Resolución del Poder Ejecutivo por la que se descalifican los caminos de acceso norte de las poblaciones de Nuevo Berlín y San Javier, afectándose a la Jurisdicción de la Intendencia Municipal de Río Negro

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 23 DE MARZO DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Carlos Bouzas -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Walter Belvisi, Wilson Elso Goñi y Dante Irurtia
Invitados especiales	: Señor Intendente Municipal de Río Negro doctor Mario H. Carminatti
Secretario	: Señor Néstor T. Cardozo
Ayudante de Comisión	: Señora Teresa Lopez Amy

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 32 minutos)

La Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado tiene el agrado de recibir al señor Intendente Municipal de Río Negro, doctor Mario Carminatti, quien ha sido invitado de acuerdo con una resolución adoptada la semana pasada. La misma obedece a una carta que nos enviara dicho jerarca comunal, con fecha 4 de marzo del corriente año --que fue recibida por fax y ha sido repartida a los señores senadores--, en la que planteaba su preocupación por la desafectación, como ruta nacional, de dos tramos por un total de, aproximadamente, 25 kilómetros. Precisamente, estos son los que conectan la ruta nacional con la entrada a las localidades de San Javier y de Nuevo Berlín, del Departamento de Río Negro. Se trata de una preocupación, pues el estado de esas rutas es deficiente en este momento y, además, porque representa una asignación de obligaciones que no tiene un correlato desde el punto de vista presupuestal.

Antes de cederle el uso de la palabra, el señor senador Elso Goñi desea plantear algo previo.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Estoy seguro que lo que voy a decir reúne la opinión de todos los compañeros de la Comisión.

Hoy recibimos no sólo a un amigo de todos, como lo es el doctor Mario Carminatti, a un Intendente Municipal de vasta experiencia, sino

al nuevo Presidente electo del Congreso Nacional de Intendentes. No dudamos que se trata de la primera visita que realiza con ese carácter, pues fue designado para ocupar ese cargo en el día de ayer. Seguramente, todos coincidirán conmigo en felicitarlo, desearle éxito, así como también adelantarle que esta Comisión abre sus puertas, como siempre, tanto a él como a los demás señores Intendentes Municipales, para efectuar los planteos que estimen del caso.

SEÑOR BELVISI.- Estoy totalmente de acuerdo con las expresiones vertidas por el señor senador Elso Goñi.

SEÑOR PRESIDENTE.- La ignorancia de la Presidencia en cuanto a la designación del doctor Carminatti como Presidente del Congreso Nacional de Intendentes, hizo que fuera muy acertado lo expresado por el señor senador Wilson Elso Goñi, manifestaciones que comparte totalmente.

SEÑOR CARMINATTI.- Antes que nada, deseo agradecer a la Comisión de Transporte y Obras Públicas del Senado por la invitación de que he sido objeto. Asimismo, deseo expresar mi reconocimiento y agradecimiento por las generosas palabras vertidas por mi amigo, el señor senador Elso Goñi, con quien me vincula una larga trayectoria en muchos aspectos. Naturalmente, la única diferencia que nos separa es que militamos en Partidos políticos distintos, pero sentimos y queremos igual, y tenemos el mismo espíritu de hombres del interior. De modo que, así como agradezco las manifestaciones vertidas, también deseo señalar que soy consciente de la inmensa responsabilidad que se me ha confiado, por lo que espero ser un buen aliado de los intereses de las Intendencias Municipales. En virtud de dicha alianza y en defensa de los intereses de las Comunas, para un "municipalista" como me califico, más de una vez tendremos que venir a dialogar en el ámbito de esta Comisión por

asuntos de carácter general del país.

El motivo que me llevó a elevar la nota a que hacía referencia el señor Presidente de la Comisión, nace a partir de una resolución adoptada por el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas --que, naturalmente, es avalada por el señor Presidente de la República--, con fecha 23 de febrero de 1994. En virtud de la misma, se desafectan del camino nacional dos tramos que vinculan las villas de Nuevo Berlín y San Javier con la ruta nacional Nº 24. Me permito hacer una rectificación a lo señalado por el señor Presidente, en el sentido de que mi reclamo no atiende al mal estado de las rutas sino, puntualmente, a la desafectación de las mismas. En realidad, se trata de rutas que se han mantenido dentro de la normalidad.

La resolución tomada por el Poder Ejecutivo con fecha 23 de febrero de 1994, se basa en la consideración de que el Ministerio respectivo debe optimizar los rendimientos de las instalaciones, maquinaria y personal asignados a la Dirección de Vialidad. A esos efectos, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas desafecta esos caminos nacionales y los adjudica a la jurisdicción departamental. En los hechos, para los hombres que estamos en el Gobierno, esta decisión significa que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas no atienda más dichos caminos, reitero, para optimizar los rendimientos antes señalados, pasándole el problema a la Intendencia Municipal de Río Negro. Naturalmente, esta decisión tiene dos aspectos: uno de carácter político --pues se trata de una decisión que afecta a los intereses de nuestro departamento y por eso los estoy defendiendo en este momento--, y otro de relacionamiento, ya que esa resolución se adoptó con absoluto desconocimiento, no diría del jerarca comunal de Río Negro, sino del

Gobierno Departamental respectivo, lo que supone afectar la atención de un sector de caminería muy importante de la Intendencia Municipal, prácticamente sin consultarla. Esa actitud nos ha dolido, porque siempre hemos tratado de mantener una cordial relación con todos los organismos nacionales, y somos firmes defensores de la coordinación y complementación entre las gestiones de los Gobiernos Locales y el Gobierno Nacional. Incluso, nos ha parecido una actitud de descortesía del señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, pues ni siquiera nos consultó para plantearnos el problema y buscar una posible solución.

El problema se agrava, además, porque no se trata de caminos departamentales cualquiera, puesto que vinculan villas muy importantes con la Ruta Nº 24. En consecuencia, estamos hablando de conexiones fundamentales en la vida de estos pueblos. Concretamente, el 75% de la vida comercial y social de San Javier --me refiero a un tramo de 18 quilómetros balastrado en tosca-- depende de su vinculación con Paysandú. Seguramente, la mayoría de la producción de toda esta inmensa área sale por esa ruta. Asimismo, el Instituto Nacional de Colonización tiene en esta zona tres colonias. Esta área comprende, aproximadamente 30.000 ó 40.000 hectáreas.

Reitero que no se trata de un camino cualquiera que vincule una zona con otra. No debemos olvidar que tuvo jerarquía de camino nacional porque vincula una población de 2.000 habitantes con una zona de influencia socio económica como es Paysandú.

Por otra parte, cabe destacar una vieja aspiración que han tenido los vecinos de esta zona. Ellos consideran que contar con los accesos norte y sur supone una forma de apertura y de integración a la vida de la región, facilitando el ingreso a esos pueblos. El señor senador Elso Goñi es testigo de que los habitantes de estos poblados siempre aspiraron a que estos caminos se bituminizaran.

De manera que el Ministerio, al haber desafectado unilateralmente estos caminos, ha alejado definitivamente la posibilidad de que estos caminos se bituminicen. Evidentemente, la Intendencia Municipal no está en condiciones --ignoro si lo podrá hacer en el futuro-- de mantener una ruta de este tipo bituminizada. Confieso que me alarma la actitud del señor Ministro porque, con este criterio, en el futuro puede, por

ejemplo, podrá otorgar el mantenimiento de las Rutas Nºs. 20, 24 ó 25 a la Intendencia de Río Negro.

Entonces, creo que ha llegado el momento de enfocar este tema que, a nuestro juicio es más profundo y tiene un fundamento legal que es el que utiliza el Ministerio. Concretamente, me refiero al decreto ley del año 1943 que le dio al Poder Ejecutivo la posibilidad de calificar unilateralmente los caminos en nacionales y departamentales. En ese sentido, queremos hacer llegar a esta Comisión un estudio realizado por un abogado de jerarquía, como lo es el doctor Enrique Viana Reyes, quien efectuó un análisis profundo de este tema.

Claramente, estamos ante una ley inconstitucional en dos sentidos. En primer lugar, porque el Poder Legislativo no debería haber delegado, a través del decreto ley del año 1943 esta materia municipal al Poder Ejecutivo. En segundo término, se trata de una materia municipal que solamente puede ser resuelta por el Gobierno comunal.

Por otra parte, debo reconocer que también se plantea una cuestión de procedimiento, es decir si esta inconstitucionalidad debe ser declarada por la Suprema Corte de Justicia mediante la promoción de una acción de inconstitucionalidad o, como opina alguna doctrina y jurisprudencia, basta que se reclame ante cualquier organismo para que se declare inaplicada la norma por haber sido derogada por Constituciones posteriores que determinaron las facultades y competencias de lo que es materia propiamente municipal.

Nuestra intención es que el Parlamento intervenga en este tema, a efectos de generar un criterio que sea más razonable en el futuro. De lo contrario, estaremos sujetos a que el Poder Ejecutivo o el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se desliguen de sus

reponsabilidades mediante esta calificación de caminos. De manera que, en este caso, debemos distinguir dos aspectos: la defensa de los intereses de Río Negro y los de todo el interior del país e Intendencias Municipales, ya que por este procedimiento todas se podrían ver afectadas.

Reitero que en este momento voy hacer entrega del estudio del doctor Viana Reyes al Presidente de la Comisión, para que sirva de antecedente en el trabajo de este Cuerpo.

Cabe destacar, además, que a nuestro juicio este tema será analizado por el Congreso Nacional de Intendentes para que sea procesado como corresponde y para analizar la posibilidad de promover una iniciativa legal que modifique este decreto ley del año 1943. De lo contrario, todos los que quieran adherir a esta propuesta de inconstitucionalidad del mencionado decreto ley, lo podrán hacer en forma simultánea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, desearía efectuar una aclaración y, posteriormente, formular una pregunta que, a pesar de que ya fue contestada, me interesa que quede claramente remarcada en el seno de esta Comisión.

Con respecto a la aclaración, debo decir que, efectivamente, en la carta que envío el señor Intendente de Río Negro, no manifesta que se desafecta una vía que está en mal estado, simplemente presenta la queja por haberle cambiado su carácter nacional a departamental. Confieso que quien habla se sintió confundido porque en la discusión que tuvimos la semana anterior se plantearon antecedentes similares a lo que ha manejado el señor Intendente Carminatti.

Por lo menos en aquella oportunidad, esos tramos fueron restaurados totalmente por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Entonces, la responsabilidad de la Intendencia deberá ser asumida dentro de dos años. La segunda aclaración que quería hacer es la siguiente. Aunque el señor Intendente lo ha mencionado en dos oportunidades, cabe reiterar que no hubo por parte del Ministerio una nota hacia la Intendencia de Río Negro a los efectos de preguntarle cuál era su parecer.

SEÑOR CARMINATTI.- Diría que esa actitud fue sorpresiva e inexplicable porque nuestra relación con el señor Ministro es muy buena, e inclusive nuestra gestión con el Departamento de Obras Públicas ha sido correcta y sin dificultades con el personal regional de Vialidad.

Por otra parte, hace un tiempo he venido planteando al señor Ministro los distintos reclamos de vituminización de este tramo. Además, recuerdo cuando los integrantes de la Junta Local de San Javier plantearon esa aspiración y se suscitó una especie de entredicho entre el Asesor Regional, un ingeniero que estaba a cargo de la Dirección de Vialidad y el señor Ministro. Este técnico le expresó al jerarca que la gran dificultad del vitumen es su mantenimiento. En esa oportunidad el señor Ministro le replicó que no le había preguntado acerca de los costos. Ese entredicho, que fue hecho público, me valió destacar al Ingeniero Regional el costo que resultaba no estar a favor de la vitumunización.

Como estamos muy preocupados por esta situación, creemos que nuestra obligación es agotar todas las vías que estén a nuestro alcance, ya sea a nivel de esta Comisión como a través de

una nota al Presidente de la República. Allí le planteamos, además, otras dificultades que estamos enfrentando con respecto, por ejemplo, a la ejecución del Programa de Obras Municipal II. Tenemos una obra que ya ha sido licitada y está pronta para adjudicar en Young, que es muy importante ya que las cifras ascienden a U$S 400.000 y como en este momento está desfinanciada, no podemos firmar el convenio o el contrato de obra con la empresa designada. Evidentemente, sólo nos queda la alternativa de esperar que el señor Ministro y el Presidente de la República reflexionen al respecto y rectifiquen su actitud. De todos modos solicitaremos la declaración de inconstitucionalidad porque creo que estos temas y problemas hay que cortarlos por lo sano.

Estamos presentes en esta Comisión porque creemos que estos hechos se deben conocer y si la Comisión considera que es de justicia, pediremos apoyo para reivindicar los derechos de la autonomía municipal en todo lo que se refiera a su materia.

SEÑOR ELSO GOÑI.- En parte, voy a refrendar mi posición, que ya fue expuesta en la sesión anterior. Evidentemente, estamos frente a dos hechos. El primero es el relativo al decreto del Poder Ejecutivo desafectando rutas en el departamento de Río Negro y, el segundo, es el que se planteó en la anterior sesión de esta Comisión. A todos sus integrantes les interesó profundamente el problema de fondo que tiene un carácter eminentemente legal.

Con respecto al problema puntual, sabemos que la Intendencia de Río Negro, como todas las demás del interior del país --puede haber una excepción, que es la del departamento de Maldonado-- no están en condiciones de ejecutar obras sin el Plan de Obras correspondiente o , tal como lo ha expresado el señor Intendente, sin el préstamo 21 del

Banco Mundial o el Plan Municipal II. Esto ha permitido que cada Intendencia pueda mantener, dentro de lo posible, la red vial departamental. Me imagino lo que puede ocurrir con los caminos en virtud de los 200 o 300 milímetros de lluvia que han caído estos últimos días. Quizás sólo se mantengan algunas carreteras de los departamentos de Colonia y Canelones.

No es necesario ser técnico para comprender que la caminería realizada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en un alto porcentaje es de hormigón, conteniendo una mayor proporción de asfalto que las construidas con balasto, donde es necesario realizar trabajos luego de las lluvias, principalmente en las bajadas y en los repechos. Debemos tener en cuenta que estos trabajos demandan un esfuerzo no sólo desde el punto de vista humano sino económico. Si partimos de esa base, podemos afirmar que todos estamos de acuerdo en la imposibilidad que tienen las Intendencias de atender la red vial departamental actual y mucho más difícil va a resultar mantener el anexamiento de otros kilómetros.

En más de una oportunidad he sido testigo de numerosas solicitudes que los vecinos realizaban al Ministerio a los efectos de vituminizar las rutas, porque mejorarlas es de vital importancia para la población. Pienso que todos estos problemas se arreglan en una mesa de conversación entre representantes del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y de las Intendencias, donde todas las dudas existentes se puedan disipar.

Creemos que al plantear esta situación en la Comisión, que refleja los problemas que viven los vecinos, ya estamos transitando por un camino firme para encontrar soluciones. Además de la parte legal, se

deben entender los problemas por los que atraviesa la Intendencia de Río Negro y creo que esa labor corresponde a las Comisiones parlamentarias.

SEÑOR BELVISI.- En la sesión anterior de esta Comisión oímos el problema que atravesaba el departamento de Río Negro e inmediatamente entendimos, en forma unánime, que su Intendente debía estar presente en el día de hoy. Asimismo, pensamos que sería conveniente y necesario cursar una invitación al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas a los efectos de clarificar esta situación, orientándola hacia determinados principios en los que estamos de acuerdo.

Hemos participado de actividades y de la función municipal, lo que nos ha hecho vivir y comprender de cerca toda esta problemática --que en definitiva, se podría calificar de distintas maneras-- así como el relacionamiento que se da entre las intendencias y el Poder central que a veces es hasta desdoroso.

Según el estudio que nos acaba de brindar el Intendente de Río Negro, señor Carminatti, esto es ilegal por los fundamentos que nos ha expuesto y tendrá curso por la vía pertinente.

Creemos que también es injusto cargar sobre una administración municipal, siempre escasa de recursos, con dificultades y hasta es contradictorio con todo el enfoque que desde años se ha venido dando a los convenios, a los acuerdos y programas entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y las Intendencias municipales del país. Siempre se ha tratado de buscar ayuda para llevar a cabo los mantenimientos de otros caminos que tienen menor categoría y aquéllos que están por encima de eso, no solamente no reciben colaboración sino que se invierte el principio, es decir, se le otorga la ayuda que realmente necesitan. Las comunidades de Nuevo Berlín y San Javier, aspiran a que este camino se fortalezca, se asiente más y se convierta en una ruta en el futuro. Sin embargo en el decreto ley sucede lo contrario, o sea, lo vamos descalificando, se hace lo inverso a lo que aspira cualquier comunidad inserta en el medio rural o en el interior del país.

Hay un principio que no lo encuentro coherente con lo que todos deberíamos aspirar, es decir, realizar la trama de caminos y carreteras físicos cada vez mejores. Si esto

se descalifica y pasa a una institución, llámese Intendencia de Río Negro o cualquier otra que siempre está escasa de recursos para atender este tema, como lo demuestran los propios programas del Ministerio de apoyo a la caminería rural, se produce un gran perjuicio. En ese sentido, creo que vamos en detrimento de todo lo que es el real y efectivo apoyo a los gobiernos departamentales.

Estamos dispuestos, no sólo a título personal sino de lo que se puede percibir en esta como en otras reuniones de la Comisión, a apoyar y evitar que estas cosas sucedan y aspiramos a que se rectifiquen estas medidas que se han tomado. Naturalmente que estamos dispuestos a buscar una solución, hacer lo que esté a nuestro alcance y dar los pasos necesarios para encontrar una salida a este problema. Así como hablamos de un decreto ley, también lo hacemos de una legislación, por lo que es lógico y natural que apuntemos a modificarla o hacer aquéllo que sea necesario para evitar que suceda este hecho que es uno más pero que es injusto como los anteriores y, que en este caso, perjudica a una de las intendencias del interior.

SEÑOR IRURTIA.- Voy a ser muy breve porque coincido con las expresiones de los señores senadores Elso Goñi y Belvisi en lo que tiene que ver con los aspectos generales del tema.

En primer lugar considero que es injusto cargar a una Intendencia Departamental con un gasto que indudablemente no había sido considerado en su presupuesto. Todos reconocemos las limitaciones que las Intendencias, fundamentalmente las del interior, tienen en cuanto a estos temas específicos que son de tanta importancia comunitaria en lo que hace al desarrollo del país. En el departamento de Colonia,

parte de la Ruta 97, en una extensión de 30 kilómetros, concretamente el ramal que une las Rutas 12 con la 21, también fue desafectado. Allí existe una preocupación muy grande de los vecinos, productores intensivos y eficientes, --como perfectamente se ha demostrado-- porque lo que fue un logro, es decir que esta ruta se incluya dentro de las nacionales, en estos momentos se ve desafectada por un decreto. Lógicamente ésta pasa a la órbita de la Intendencia Municipal con el serio riesgo y la realidad de que no va a disponer de los medios necesarios para su conservación.

Por lo tanto, estoy de acuerdo en que la Comisión va a tener que seguir adelante con el análisis de este tema y tendrá que buscar soluciones que creo las habrá cuando las inquietudes se plantean con cierta claridad.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Creo que todos tenemos nuestra parte de culpa, incluso reconozco la mía. En la sesión anterior ponía algunos ejemplos, que los quiero repetir hoy porque son demostrativos en el sentido de que no se ha legislado acerca de este tema cuando se debió hacer. Recuerdo que mencioné la Ruta 100, que va desde la Ruta 14 hasta San Jorge, y que la mitad es de jurisdicción del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mientras que el resto pertenece a la Intendencia Municipal de Durazno. También hice referencia a la Ruta 104 que une la Ruta 39 con Rocha; un tramo es jurisdicción del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, otro, de la Intendencia Municipal de Maldonado y otro, de la Intendencia Municipal de Rocha. Al igual que este caso puedo mencionar muchos otros. Desde el punto de vista de los gastos, el Estado es uno solo: la motoniveladora que se mueve y el gas-oil que se le pone a esta máquina aunque provenga de la intendencia

municipal o del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, de todas maneras sale del bolsillo de la población. En consecuencia, resulta incomprensible --y por ello asumo la responsabilidad de que no hice lo que tal vez debería haber hecho en su momento-- que de la regional de Durazno tenga que salir una motoniveladora del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para arreglar el tramo que le corresponde a éste y de la ciudad de Durazno salga otra para trabajar en el que le pertenece a la Intendencia. No sé si esto pasa en otras partes del mundo, pero creo que es único.

Tal vez la situación que nos ha planteado el Intendente Municipal de Río Negro sea un elemento propicio para resolver el problema juntamente con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y con el Congreso de Intendentes a fin de dictar las normas necesarias para ello.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer algunas consideraciones luego de escuchar la opinión del señor Intendente Municipal de Río Negro y de leer el informe jurídico firmado por el doctor Enrique Viana Reyes a solicitud de la Intendencia Municipal de Río Negro, que será distribuido entre los señores senadores integrantes de la Comisión.

SEÑOR IRURTIA.- Solicito que el informe se agregue a la versión taquigráfica del día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si todos los señores senadores están de acuerdo, se agregaría el informe que trajo el señor Intendente Municipal de Río Negro a la versión taquigráfica del día de hoy.

Evidentemente hay una descompensación de facultades, tal como lo manifestaron los señores senadores integrantes de la Comisión, del Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales. Por ejemplo, una intendencia municipal no puede decirle al Ministerio de Transporte y Obras Públicas que a partir de hoy debe de mantener determinada ruta. Sin embargo, la Ley de 1943 habilita a que el Poder Ejecutivo le diga a la Intendencia correspondiente que a partir de mañana se encargue de mantener tal ruta, tema que está en consideración en este momento.

Suponiendo que eso estuviera bien y que la medida fuera tomada para optimizar los rendimientos de instalaciones, maquinarias y personal de la Dirección Nacional de Vialidad --tal como se expresa en el primer Resultando de la resolución del Ministerio de Transporte y Obras Públicas--, pienso que lo primero que se debería hacer sería avisar y, además, hacerlo en tiempo. Hace unos meses finalizó en el Parlamento la consideración de la Rendición de Cuentas, habiéndose otorgado fondos al mencionado Ministerio para que se encargara, entre otras cosas, del mantenimiento de las rutas. Seguramente, en ese mismo período la Junta Departamental de Río Negro estaba discutiendo el otorgamiento de una autorización al señor Intendente para utilizar determinada cantidad de dinero para el mantenimiento de rutas. Cuando se consideró la Rendición de Cuentas, tanto departamental como nacional, los integrantes de esta Comisión, el Parlamento en su conjunto, el Poder Ejecutivo al enviar el proyecto, los señores ediles y el señor Intendente del departamento en cuestión no tuvieron en cuenta que estos 25 kilómetros no iban a correr por cuenta del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sino de la Intendencia Municipal de Río Negro. Por eso hablé de la necesidad de avisar en tiempo, es decir, cuando llega el Mensaje de Rendición de Cuentas. En ese caso, aunque no se modifique la resolución, se debe encontrar la forma de suministrar los recursos suficientes para poder llevar a cabo el trabajo. De lo contrario, en mi opinión, a través de esta resolución, las perjudicadas serán las personas que viven en San Javier y Nuevo Berlín, ya que tendrán que andar entre pozos.

Creo --tal como decía el señor senador Belvisi-- que es necesario

conversar con el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, a los efectos de ver si es posible hallar una solución transitoria, ya que la definitiva se encontrará si esta Comisión primero, y luego el Senado, deciden modificar esta disposición que, a mi juicio, no tiene mucho asidero y que hoy se ha hecho pública a raíz de la denuncia realizada por el señor Intendente de Río Negro.

Cabe acotar que en la reunión anterior no se decidió invitar al señor Ministro porque deseábamos escuchar en primer lugar lo que tenía que decir el señor Intendente Carminatti. Ahora sí podemos resolver cursar esa invitación, que irá acompañada de la versión taquigráfica de esta sesión. En este sentido, me parece muy buena la sugerencia realizada por el señor senador Irurtia, en cuanto a incorporar también el informe del abogado sobre la juridicidad de la resolución, a los efectos de que el señor Ministro pueda incluso plantear alguna posible solución transitoria para este asunto.

SEÑOR BELVISI.- Mi posición personal está vinculada con la base del tema y no con el hecho de que se haya tenido la oportunidad de arbitrar los recursos en un ámbito u otro.

Quiero dejar muy claro que discrepo con la esencia del tema, es decir, con que se descalifiquen en esta forma las rutas o los caminos departamentales y se asigne en forma unilateral, al Gobierno Departamental que fuere, esta carga de construir, pavimentar o repavimentar. Creo que la solución está en evitar estos hechos.

SEÑOR PRESIDENTE.- A modo de aclaración, digo simplemente que cuando se lea la versión taquigráfica se verá que comencé diciendo "Supongamos que está bien la disposición legal que expresa que el Ministerio tiene

tal derecho, derecho que no tiene la Intendencia". Entonces, en el caso de que esté bien, me parece que se hace necesario avisar, y en tiempo. No dije que esa fuera la solución; simplemente hablé de una suposición.

A su vez, quisiera agregar otra cosa, acerca de la cual se conversó informalmente hace unos días, si bien no se ha dicho nada aún en esta sesión. Todos sabemos que este es un órgano político, que los que aquí estamos somos hombres políticos y que ahora actuamos en función de una realidad: faltan ocho meses para las elecciones nacionales. No digo que esta resolución haya sido adoptada pensando en eso; sin embargo, ella podría traer consecuencias desde el punto de vista político, porque refiere a una Intendencia ocupada por un Intendente que pertenece a un partido político distinto al del señor Ministro de Transporte y Obras Públicas. De pronto, por un descuido, una urgencia o a raíz de una nota elevada por el señor Director de Vialidad, se tomó una resolución que, repito, podría tener también consecuencias políticas.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Naturalmente, estoy de acuerdo con que se invite al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas a esta Comisión, quien seguramente concurrirá con sus asesores. Sin embargo dado que, tal como se estila, se le enviará la versión taquigráfica de esta sesión, temo que si centramos la discusión en el tema de orden jurídico, los vecinos de San Javier no verán resuelto su problema por largo tiempo.

La cuestión de fondo será discutida en su momento; ahora existe una situación muy clara y puntual, que tiene que ver con el hecho de que a la Intendencia del Departamento de Río Negro --hoy el Intendente es el señor Carminatti, aunque podría tratarse de cualquier otra

persona o Intendencia-- se le anexan una cantidad de kilómetros, cuando ésta realmente no está en condiciones de atenderlos. A mi juicio, la conversación debería centrarse en este punto. Por supuesto, no soy yo quien pondrá condiciones a la conversación que mantendremos con el señor Ministro; sin embargo, insisto en que el mencionado es el elemento fundamental.

En cuanto al tema de fondo, se discutirá más adelante y tal vez se elabore un proyecto de ley. Reitero que el hecho fundamental es que la Intendencia Municipal de Río Negro no está en condiciones de atender algo que se le ha anexado por un decreto del Poder Ejecutivo, siendo los perjudicados los vecinos de las localidades en cuestión. Entonces, el Ministerio y la mencionada Intendencia deben encontrar una solución a este problema.

SEÑOR BELVISI.- La instancia a que ha hecho referencia el señor senador Elso Goñi podría servir también para definir los criterios que pueda estar aplicando el Ministerio en ese sentido.

A propósito de esto, quiero decir que en Paysandú, donde resido, hace poco menos de un mes, con la presencia del señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y del Presidente de la República, se inauguró el bituminizado de un acceso a uno de los pueblos del departamento. Quien habla no llega a comprender en realidad cuáles son los criterios para desafectar y mantener en un régimen o en otro estos accesos a los distintos poblados del interior. Esto sucedió en Paysandú; sin embargo, en otro departamento vecino se procede en forma diferente. Personalmente, pienso que sería bueno para la salud de todos clarificar los criterios manejados por el Ministerio en la

desafectación de caminos de conexión entre pueblos, villas y rutas nacionales.

SEÑOR CARMINATTI.- Deseo agregar una circunstancia de hecho que me parece muy importante. Estos dos pueblos --me estoy refiriendo a Nuevo Berlín y San Javier-- tienen dos rutas de acceso: una por el sur y otra por el norte. Además, son villas que están sobre el río. Sus pobladores siempre han bregado porque se mantengan los dos accesos, ya que eso significa una especie de incorporación natural al tránsito. Si el individuo tiene que entrar y salir por la misma vía, se hace más difícil pasar por esa villa. Puede ocurrir que se diga que San Javier ya tiene un acceso sur, pero éste aleja 25 kilómetros a esta población de Paysandú. Entonces, no es tan sencillo convencer al vecino de que salga en sentido contrario alejándose de su destino. Lo mismo se puede decir sobre Nuevo Berlín, aunque el caso de San Javier es más claro. Insisto en que no se trata de cualquier camino, sino del de una villa de 2.000 pobladores, con un área de producción de 30.000 hectáreas, con una ruta nacional y cercana a una ciudad como Paysandú. Es decir que no se trata de un camino rural como el que podemos conocer todos los que vivimos en un departamento del interior, que va desde la ruta a la conexión de 10 establecimientos rurales, sino de uno que va de una ruta nacional --la 24-- a un pueblo con 2.000 habitantes, cuyos servicios de salud son directamente atendidos, en su fase fundamental, en Paysandú, que es la ciudad más cercana. Se debe tener en cuenta que si se tuviera que ir a Young, habría que recorrer 40 kilómetros más. Creo que esa circunstancia debe ser considerada.

Me temo que cuando concurra, el señor Ministro puede decir --con esto no quiero anticiparme a los hechos-- que estos pueblos ya tienen accesos, pero hay que tener en cuenta que para casos como los que

mencioné no es razonable mantener solamente el acceso sur.

El otro aspecto que me preocupa mucho --debo decirlo en esta Comisión-- es el que tiene que ver con los fundamentos de esta resolución. En ellos se dice que el Ministerio tiene que optimizar los recursos, por lo que la Intendencia deberá hacerse cargo de esas obras. Al decir esto, indirectamente están deslindando responsabilidades. Si para optimizar la gestión de la Intendencia Municipal de Río Negro debo deslindar responsabilidades, sería muy fácil ser Intendente. Digo esto porque me parece que lo ocurrido es una tremenda injusticia.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Creo que hay otra situación en el tiempo que incluso agudiza el problema para la Intendencia de Río Negro.

Desde hace varios años, por un préstamo del Banco Mundial, las Intendencias realizan convenios anuales que permiten en el país un mantenimiento extraordinario y ordinario de alrededor de 10.000 kilómetros de rutas por año. La Intendencia realiza las obras y el Ministerio paga, de ese préstamo, mayor cantidad de dólares por kilómetro de mantenimiento extraordinario que ordinario. Llegado fin de año se produce el arreglo de cuentas de acuerdo con el cumplimiento que ha realizado la Intendencia --creo que es una medida muy sabia--, y ésta gana o pierde kilómetros. Si trabajó menos de lo que se comprometió en un convenio firmado entre el señor Ministro y el Intendente respectivo, pierde esos kilómetros, que se redistribuyen entre las otras Intendencias. Entonces, esta resolución, que le asigna a la Intendencia Municipal de Río Negro una determinada cantidad de kilómetros, llega a destiempo. Es decir que hoy no tiene la posibilidad de plantear ante el Ministerio que esos kilómetros sean incluídos dentro del mantenimiento ordinario y extraordinario, porque --el señor

Intendente me puede corregir si no es así-- creo que la Intendencia de Río Negro, al igual que las demás, ya firmaron los convenios respectivos con relación a los tramos de ruta, y ya tienen comprometidos los dólares que le corresponden durante el año 1994. Entonces, si este decreto no se deroga, el mantenimiento de estos kilómetros va exclusivamente a recargar las arcas de la Intendencia de Río Negro. De esta forma creo que la situación se agrava más porque si esto hubiera sido resuelto en los últimos meses del año pasado, podría haber sido incluido dentro de la red de mantenimiento, pero hoy ya no se puede hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del señor Intendente de Río Negro, doctor Carminatti y lo mantendremos informado de los resultados que vayamos teniendo con respecto a este asunto.

SEÑOR CARMINATTI.- Simplemente, deseo agradecer a los miembros de esta Comisión el hecho de permitirme realizar esta exposición.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 11 y 26 minutos)

ENRIQUE VIANA REYES
ABOGADO
Mat.: L. 8, Fº 24, Nº 1777

Montevideo, 10 de marzo de 1994.-
Señor Intendente Municipal de Río Negro,
Dr. don MARIO H. CARMINATTI.-
Fray Bentos.-

Señor Intendente Municipal:

Respondo a su consulta, del 8 de los corrientes.-

Refiere a la procedencia jurídica de la Resolución del Poder Ejecutivo del 24 de febrero ppdo., por la que se descalifica como Ruta Nacional a dos ramales de la ruta 24, acceso norte a las poblaciones de Nuevo Berlín y San Javier, pasándolos a la jurisdicción de la Intendencia Municipal de Río Negro.-

Específicamente, su requerimiento se centra en los siguientes aspectos:

"a) Facultades del Poder Ejecutivo para desafectar un camino nacional como tal; y

b) potestades para atribuirlo a la jurisdicción departamental, lo cual de hecho significa que la Intendencia deba asumir la responsabilidad de su conservación y mantenimiento".-

I

El Poder Ejecutivo funda la mentada Resolución en lo establecido por el decreto-ley Nº 10.382, de 13 de febrero de 1943 .-

Las disposiciones de ese texto legal, pertinentes a esta consulta, se encuentran en sus arts. 1º a 3º.-

En síntesis, establecen que:

a) todo camino público debe ser calificado por la autoridad correspondiente, según el propio decreto-ley;

b) calificado un camino como nacional, departamental o vecinal, enunciados en orden descendente, no podrá pasar a categoría inferior sin previa descalificación por la misma autoridad que le atribuyó su calidad anterior; y

c) incumbe al Poder Ejecutivo calificar o descalificar los caminos nacionales.-

De acuerdo con la síntesis precedente, la Resolución del Poder Ejecutivo, objeto de esta consulta, es adecuada a lo previsto por el decreto-ley invocado en su apoyo.-

II

Sin embargo, el análisis no puede detenerse en ese plano. Es preciso considerar, además, si la norma legal mencionada se compadece con la Constitución de la República.-

Los caminos públicos departamentantes son bienes

públicos; más concretamente, *bienes departamentales de uso público*. Con tal naturaleza, forman parte del dominio público departamental (arts. 477, 478, num 1°, C. Civil, 49 C. Rural, 18 decreto-ley N° 10.382, cit., y concordantes).-

La administración del dominio público departamental es de la competencia de los Gobiernos Departamentales. Integra la "materia municipal", para decirlo con una expresión de fuerte arraigo histórico y doctrinario.-

De acuerdo con la teoría moderna del Estado, esa competencia deriva necesariamente de la Constitución o de la Ley (cfr.: DANIEL HUGO MARTINS, "Constitución y Administración", 1993, ps. 550-551).-

Tal concepto fundamental resulta del texto expreso de la Constitución.-

Además del principio general establecido por el art. 262, se desprende, entre otros, de lo previsto por los arts. 273, inc. 3°, y 275:

El primero establece: "El Gobierno y la Administración de los Departamentos con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal".-

El segundo dice: "*Además de las que la ley determine*, serán atribuciones de las Juntas Departamentales: ...." .-

El último, referente a las funciones ejecutivas y administrativas del Intendente, dispone: "*Además de las que la ley determine*, sus atribuciones son: ....".-

Por otra parte, en un régimen de Constitución rígida, como la uruguaya, "debe afirmarse que no existe la posibilidad jurídica de una delegación de competencias legislativas a favor del Ejecutivo" (JUSTINO JIMENEZ DE ARECHAGA, "Teoría del Gobierno", ed. FCU, 1974, t. II, p. 37).-

Esas nociones básicas del orden jurídico vigente tienen un corolario necesario:

Resulta absolutamente inadmisible que la ley delegue en el Poder Ejecutivo la modificación de la competencia de los Gobiernos Departamentales y, en especial, el ámbito de los cometidos asignados a éstos por la Constitución y por la ley.-

Eso y no otra cosa fue lo que hizo el decreto-ley N° 10.382, de 13 de febrero de 1943.-

Por la vía de atribuir al Poder Ejecutivo la posibilidad de calificar o descalificar a un camino público como nacional, le concedió la facultad de alterar el dominio público departamental.-

Es decir, le atribuyó, ilegítimamente, la potestad de restringir o ampliar el ámbito de la competencia del Gobierno Departamental alcanzado por su decisión unilateral,

ENRIQUE VIANA REYES
ABOGADO
Mat.: L. 8, Fº 24, Nº 1777

preceptivamente establecido por la Constitución y por la ley.-

En consecuencia, debe convenirse en que dicha norma legal es incompatible con las mencionadas disposiciones del texto constitucional.-

En honor a la verdad, esa incompatibilidad fue insinuada, hace bastante tiempo, por la más autorizada doctrina de derecho administrativo, por más que aludiendo a la hipótesis diametralmente opuesta a la aquí considerada.-

ENRIQUE SAYAGUES LASO, al comentar el decreto-ley Nº 10.382, decía:

"El decreto-ley colocó a los Gobiernos Departamentales bajo una subordinación muy estrecha del Ejecutivo, lo que dio motivo a críticas y que se le objetara de inconstitucionalidad. Nótese que una calificación de camino nacional es trascendental en cuanto al traspaso del dominio municipal al nacional..." "No es una especie de expropiación, pero la situación es muy vecina; se saca del Gobierno Departamental un bien para hacerlo nacional" ("Derecho Administrativo. 2a. Parte", ed. C.E.D., 1958, t. I, p. 201; en sentido idéntico, vé.: JULIO E. PRAT, "Derecho Administrativo. Segundo curso", ed. F.C.U., 1970, t. I, p. 214-215).-

III

En conclusión:

1º) La Resolución del Poder Ejecutivo se ajusta a lo previsto por el decreto-ley Nº 10.382, de 13 de febrero de 1943.-

2º) Empero, el régimen de calificación y de descalificación de los caminos públicos, establecido por los arts. 1º a 3º de dicho decreto-ley, es incompatible con el sistema previsto por los arts. 262, 273, inc. 3º y 275 de la Constitución de la República, para la atribución de competencias a los Gobiernos Departamentales.-

IV

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, aun dominante, sostiene que, para declarar la inaplicabilidad de disposiciones legales anteriores a la Carta Política vigente, por razones de constitucionalidad, es necesario promover el respectivo proceso declarativo, ante su sede.-

Justo es recordar, sin embargo, que el dominio de esa jurisprudencia, generalmente censurada por la doctrina, ha sido recientemente debilitado por discordias de por lo menos dos de los actuales integrantes de aquella Corporación, los Dres. Torello y Marabotto.-

La opinión recogida por dichos magistrados interpreta que tal supuesto de colisión normativa no genera un caso de inconstitucionalidad, sino de derogación, pasible de ser

declarada por cualquier autoridad jurisdiccional.-

***

Quedo a su disposición para cualquier aclaración o ampliación de la presente.-

Hago propicia la oportunidad para enviarle mis cordiales saludos.-

Ruego los extienda al distinguido colega, Dr. Mario E. Fonrodona, Director del Departamento Jurídico de esa Intendencia Municipal.-

Muy atte.,

ENRIQUE VIANA REYES
ABOGADO
Matr. L. 6, Fº 64, Nº 1777

ENRIQUE VIANA REYES
ABOGADO
Mat.: L. 8, Fº 24, Nº 1777

preceptivamente establecido por la Constitución y por la ley.-

En consecuencia, debe convenirse en que dicha norma legal es incompatible con las mencionadas disposiciones del texto constitucional.-

En honor a la verdad, esa incompatibilidad fue insinuada, hace bastante tiempo, por la más autorizada doctrina de derecho administrativo, por más que aludiendo a la hipótesis diametralmente opuesta a la aquí considerada.-

ENRIQUE SAYAGUES LASO, al comentar el decreto-ley Nº 10.382, decía:

"El decreto-ley colocó a los Gobiernos Departamentales bajo una subordinación muy estrecha del Ejecutivo, lo que dio motivo a críticas y que se le objetara de inconstitucionalidad. Nótese que una calificación de camino nacional es trascendental en cuanto al traspaso del dominio municipal al nacional..." "No es una especie de expropiación, pero la situación es muy vecina; se saca del Gobierno Departamental un bien para hacerlo nacional" ("Derecho Administrativo. 2a. Parte", ed. C.E.D., 1959, t. I, p. 201; en sentido idéntico, vé.: JULIO E. PRAT, "Derecho Administrativo. Segundo curso", ed. F.C.U., 1970, t. I, p. 214-215).-

III

En conclusión:

1º) La Resolución del Poder Ejecutivo se ajusta a lo previsto por el decreto-ley Nº 10.382, de 13 de febrero de 1943.-

2º) Empero, el régimen de calificación y de descalificación de los caminos públicos, establecido por los arts. 1º a 3º de dicho decreto-ley, es incompatible con el sistema previsto por los arts. 262, 273, inc. 3º y 275 de la Constitución de la República, para la atribución de competencias a los Gobiernos Departamentales.-

IV

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, aun dominante, sostiene que, para declarar la inaplicabilidad de disposiciones legales anteriores a la Carta Política vigente, por razones de constitucionalidad, es necesario promover el respectivo proceso declarativo, ante su sede.-

Justo es recordar, sin embargo, que el dominio de esa jurisprudencia, generalmente censurada por la doctrina, ha sido recientemente debilitado por discordias de por lo menos dos de los actuales integrantes de aquella Corporación, los Dres. Torello y Marabotto.-

La opinión recogida por dichos magistrados interpreta que tal supuesto de colisión normativa no genera un caso de inconstitucionalidad, sino de derogación, pasible de ser

declarada por cualquier autoridad jurisdiccional.-

***

Quedo a su disposición para cualquier aclaración o ampliación de la presente.-

Hago propicia la oportunidad para enviarle mis cordiales saludos.-

Ruego los extienda al distinguido colega, Dr. Mario E. Fonrodona, Director del Departamento Jurídico de esa Intendencia Municipal.-

Muy atte.,

ENRIQUE VIANA NEVES
ABOGADO
MAT. L. 6, FF 24, [illegible]